

Capítulo 2 - Texto de referência

Para quem devem ser ofertadas as políticas sociais no Brasil?

Todos nós pagamos impostos de alguma forma, seja diretamente (como o imposto de renda), seja indiretamente (quando compramos produtos industrializados), ainda que haja diferença quanto ao montante de cada contribuição e a proporção desses impostos em relação à renda. Os recursos arrecadados são destinados ao poder público para que mantenha sua estrutura funcionando e venha a atender as demandas e necessidades da população, bem como assegurar diversos direitos, inclusive os sociais. Neste caso, são as políticas sociais que efetivam esses direitos, por meio de ações governamentais ou por meio do financiamento público de organizações da sociedade civil que prestam serviços sociais em diversos campos (educação, saúde, assistência social etc.).

No entanto há muitas opiniões e interesses divergentes sobre a melhor forma de aplicar esses recursos e isso tem a ver com as concepções que circulam na sociedade sobre o papel do Estado, como a riqueza socialmente produzida deve ser distribuída, como lidar com as desigualdades e a pobreza, qual deve ser o alcance da proteção social sob a responsabilidade do Estado, dentre outras ideias em disputa. Faz parte deste debate se as políticas sociais devem ser universais ou focalizadas, uma definição por vezes complexa, que está relacionada aos critérios que são utilizados para definir o acesso a elas.

As políticas universais se orientam pelo princípio da redistribuição da riqueza socialmente produzida, ou seja, elas são destinadas a toda a população, sem nenhum critério que restrinja o acesso, como é o caso da política de saúde. Toda pessoa pode acessar os serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Há políticas que são universais, pois se destinam a toda a população, mas atendem segmentos específicos e têm algum tipo de critério para acesso, como é a Educação. Todos têm direito a acessar a educação pública, mas devem preencher algum pré-requisito (por exemplo, a idade mínima, na educação infantil, ou ter cursado o ensino médio para ter acesso ao ensino superior).

A Previdência também é um tipo de política universal, pois pode ser acessada por todos, mas tem uma característica que a distingue da saúde e da educação públicas: para ter direito aos benefícios previdenciários a pessoa deve contribuir com o sistema por certo tempo e ter uma idade mínima para se aposentar, mas tem acesso a vários benefícios (como o auxílio doença) neste período de contribuição. Neste caso, ainda que tenha características universais, diferentes fatores interferem no acesso, inclusive a precariedade do mundo do trabalho, que leva muitas pessoas a não terem condição de realizar a contribuição previdenciária.

Já as políticas focalizadas, ao serem adotadas pelos poderes públicos, podem ser pensadas (a) de forma residual e provisória, para atender públicos que se encontram temporariamente fora do mercado, (b) com condicionalidades, de modo a prestar proteção social a grupos específicos, com eficiência no gasto público e (c) como ação reparatória, para promover justiça social a grupos e segmentos populacionais que foram destituídos de direitos por questões estruturais da sociedade. Essas políticas atendem a grupos ou segmentos sociais específicos e, para isso, utilizam de algum critério de elegibilidade (como renda, etnia etc.). São exemplos de focalização o Programa Bolsa Família e o regime de cotas para acesso à Universidades.

No Brasil, um importante instrumento utilizado para focalização de políticas é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), criado em 2001 pelo Governo Federal, mas que também é utilizado pelos demais níveis de governo. Ele contém informações sobre a situação de vulnerabilidade de milhões de famílias (trabalho, renda, pessoas idosas, pessoas com deficiência, escolaridade, dentre outras), o que contribui para selecionar beneficiários de programas e de benefícios. Além dele, alguns estados e municípios criaram sistemas próprios, com a mesma finalidade.

E quais são as vantagens e as desvantagens de cada tipo de política – universal e focalizada? As políticas universais são conhecidas por simplificarem o acesso e ser facilmente identificadas pela população, bem como por promoverem inclusão e coesão social, pois qualquer pessoa pode acessá-las e usufruir dos serviços disponíveis. Seu custo é relativamente barato, dado o alcance que podem ter. No entanto, aponta-se como desvantagem elas poderem ser consideradas caras se nem todos as utilizarem, pois há quem busque o mesmo serviço disponível no mercado privado, como é o caso da educação, fazendo com que a política seja subutilizada.

Já as políticas focalizadas têm a vantagem de alocar melhor os recursos, pois atendem aqueles que efetivamente delas necessitam, podendo gerar resultados mais efetivos para aquele grupo ou segmento social. Além disso, por serem focalizadas, podem efetivamente contribuir para a redistribuição dos recursos e produziria melhor eficiência no gasto público, pois atende um número menor e específico da população. Como desvantagens, argumenta-se que elas geram custos elevados para implantação, por envolver um processo complexo de geração de dados e seleção de critérios específicos para definição do seu público, passível de erros de seleção do público e dificuldades de compreensão por parte de possíveis beneficiários. Outra questão importante é que, muitas vezes, o público atendido é estigmatizado em razão das condições exigidas pela seleção.

Como os governantes fazem para escolher entre esses dois tipos de políticas? Há grupos políticos que defendem que o Estado deve proteger a todos os cidadãos e, por isso, defendem e optam pela universalização do acesso às políticas sociais. Há outros que consideram que o Estado deve ter pouca responsabilidade na proteção social, cabendo aos indivíduos, suas famílias e às organizações da sociedade cuidar uns dos outros, fortalecendo políticas focalizadas. Há, ainda, grupos políticos que entendem que é possível conciliar os dois tipos de políticas a depender dos problemas sociais que devem ser enfrentados.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de solidariedade social, em que todos contribuem, em alguma medida, para financiar serviços e benefícios que garantam direitos sociais. Também estabeleceu que algumas políticas são universais, como é o caso da saúde. Outras políticas combinam acesso universal, mas condicionalidades, como a Previdência Social, que exige contribuição prévia para acesso a benefícios. Outras políticas, como a assistência social, preveem acesso amplo, mas combinam com programas focalizados. Ainda assim, a escolha entre esses dois tipos de política – universais ou focalizadas – depende de critérios de justiça, da busca pela eficiência e do contexto político-social.

Fonte: LEANDRO, José Geraldo. *As políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam?* In: SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. (org.). **Descomplicando Políticas Sociais no Brasil: o que, por que, como, de quem, para quem?** Belo Horizonte: Editora UFMG : Fino Traço, 2023. (p. 37-56).